

Artikel

Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving

Mr. Z. (Zinzi) Aben LL.Mleg en mr. ir. S. (Simon) Handgraaf*

1 Inleiding

188

De waterwereld is een van de werelden die opgaat in het nieuwe omgevingsrecht. Voor zover algemene regels worden gesteld of vergunningplichten worden opgelegd door het Rijk, zijn die te vinden in het ontwerp van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het Bal is een van de vier algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) ter uitwerking van de Omgevingswet (Ow).^{1,2} Zolang de inwerkingtreding nog niet heeft plaatsgevonden, zijn in die AMvB's slechts concepten en voornemens van de regering te vinden. Het doorgronden van deze voornemens kan een hele operatie zijn; er is veel informatie en, zoals altijd met regelgeving, die bevat veel nuances. In dit artikel is gepoogd een samenvattende tekst te schrijven specifiek over lozingsactiviteiten. Het is een systeembeschrijving, een kleine vertelling van 'hoe het is'.³ Anders dan in de nota van toelichting bij

het ontwerp wordt geen verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes, het artikel is dan ook geschreven op persoonlijke titel.

Wat is er te lezen in de artikelen over lozingen? Na deze inleiding wordt ingegaan op het nieuwe begrip *lozingsactiviteit*, dat vanwege de samenvoeging van de kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van water bepalend is voor de andere artikelen over lozingen (par. 2). Daarna wordt stilgestaan bij enkele instrumenten die de Ow biedt (par. 3). Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel voor lozingen (par. 4), gevolgd door een beschrijving van de systematiek van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal, waarin lozingsactiviteiten in samenhang met 'milieubelastende activiteiten' worden geregeld (activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken) (par. 5). Daarna komt de verhouding tussen de hoofdstukken 2 tot en met 5 – die van toepassing zijn op zowel regionale wateren als rijkswateren – en de hoofdstukken 6 en 7 over activiteiten in rijkswaterstaatswerken en de Noordzee aan de orde (par. 6). Nadat de systematiek helder is, wordt stilgestaan bij de vergunningplichtige lozingsactiviteiten (par. 7) en de voorgeschreven lozingsroute bij lozingen die onder algemene regels vallen (par. 8). Bedacht moet worden dat onder de Ow lozingen niet langer uitsluitend door het Rijk gereguleerd worden, maar dat de waterschappen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam meer ruimte krijgen voor eigen, aanvullende regels. De laatste inhoudelijke paragraaf gaat hierover (par. 9). Een samenvatting van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige recht rondt het geheel af (par. 10). Het artikel is het eenvoudigst te volgen met het Bal en eventueel de Ow bij de hand.

* Mr. Z. Aben, LL.Mleg is wetgevingsjurist bij de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Mr. ir. S. Handgraaf is mede-eigenaar van Colibri Advies BV en werkt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de stelselherziening omgevingsrecht. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Peter de Putter van Sterk Consulting BV voor zijn commentaar.

1. Stb. 2016, 156.

2. Op 1 juli 2016 zijn de vier AMvB's in voorhang aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden, gelijktijdig met de internetconsultatie. Het concept-Bal is te raadplegen op <www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving>.

3. Alle beschrijvingen gaan uit van de ter consultatie en voorhang aangeboden versie van het Bal. De versie die volgend jaar aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden aangeboden, zal niet hetzelfde zijn.

2 Lozingsactiviteit

In de Ow wordt de volgende definitie van lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk (hierna: lozingsactiviteit) gehanteerd:

‘activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

- a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden, of
- b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk’.

Uit deze definitie volgt dat een stroom water niet langer, zoals nu nog het geval is, wordt onderscheiden in kwantitatieve en kwalitatieve elementen; zowel het lozen van stoffen of warmte (kwaliteit) als het lozen van water (hoeveelheid) op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is een lozingsactiviteit. Daar waar de kwaliteitsaspecten in het huidige recht centraal worden geregeld,⁴ en de kwantiteit centraal bij rijkswateren,⁵ of in de keur bij regionale wateren, is in het nieuwe stelsel gekozen voor ‘alles of niets’. Het samentrekken van het lozen van water (kwantiteit) en het lozen van stoffen en warmte (kwaliteit) in één activiteitomschrijving sluit beter aan bij de praktijk; het kunstmatige onderscheid tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit kon op weinig begrip rekenen.⁶ Het gevolg van de samenvoeging is dat als een afvalwaterstroom onder deze definitie valt en daar regels aan zijn gesteld, de hele afvalwaterstroom aan die regels is onderworpen. Als op rijksniveau een bepaalde lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam is gereguleerd, zijn daarmee alle aspecten van die afvalwaterstroom gereguleerd. Net als nu, is na inwerkingtreding van de Ow niet bij elke afvalwaterstroom elk aspect even belangrijk. De samenvoeging betekent dan ook niet dat daar waar eerst enkel regels werden gesteld aan de stoffen in het water, er nu (extra) eisen over warmte of kwantiteit worden toegevoegd. Wel is voor elke afvalwaterstroom die onder rijksregelgeving valt, en daarmee voor elk aspect, de specifieke zorgplicht van toepassing, waarover meer in paragraaf 3.

Niet elke lozingsactiviteit valt onder hetzelfde regime. In het nieuwe stelsel is een driedeling te onderscheiden:

4. Met en op grond van art. 6.2 Wtw.
5. Op grond van art. 6.5 Wtw.
6. Zo pleitte de Adviesgroep Water er in de consultatie op het wetsvoorstel Omgevingswet voor om afvalwater als geheel te regelen en daarmee kwaliteit en kwantiteit te integreren. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 621.

- Er zijn lozingsactiviteiten, op oppervlaktewaterlichamen al dan niet in beheer bij het Rijk, die verbonden zijn met milieubelastende activiteiten, bijvoorbeeld omdat zij plaatsvinden vanuit een installatie die als milieubelastende activiteit is aangemerkt. Deze lozingsactiviteiten zijn door algemene regels en/of vergunningplichten gereguleerd in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal.
- Lozingsactiviteiten die niet zijn verbonden met milieubelastende activiteiten en op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk plaatsvinden, vallen onder het regime van de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal.
- Lozingsactiviteiten die niet met een milieubelastende activiteit verbonden zijn én niet plaatsvinden op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, ten slotte, vallen volledig onder de bevoegdheid van de waterschappen en worden gereguleerd in de waterschapsverordening (art. 2.5 en 4.1 Ow).

De lijnen waarlangs lozingsactiviteiten zijn ingedeeld, zijn dus niet langer de aspecten van een afvalwaterstroom, maar de vraag of er een directe samenhang is met een milieubelastende activiteit die op rijksniveau wordt gereguleerd, en zo nee, de vraag of het ontvangend oppervlaktewater rijkswater is of niet.

Nog een opmerking over het woord lozen. In het huidige recht is dat woord een aantal keer gedefinieerd, en naargelang het toepassingsbereik van de regeling op verschillende manieren.⁷ In het nieuwe stelsel komt een dergelijke definitie niet meer terug, maar het woord lozen wordt in het Bal nog steeds gebruikt als werkwoord om te beschrijven welke handeling wordt verricht.⁸ ‘Lozen’ is daarbij niet gereserveerd voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk. Het werkwoord lozen wordt ook gebruikt voor het lozen in de bodem of in de riolering, wat volgens de definitie in de Ow een milieubelastende activiteit is in plaats van een lozingsactiviteit. Of een handeling te kwalificeren is als een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit hangt dus niet af van de vraag wat er wordt geloosd, maar via welke lozingsroute wordt geloosd.⁹ Met het verschuiven van de focus van lozen naar lozingsactiviteiten is overigens niet bedoeld aan het woord lozen een andere uitleg te geven dan het Hof van Justitie aan dit begrip heeft gegeven.¹⁰

7. Vgl. art. 6.1 en 7.1 Wtw, art. 1.1 Activiteitenbesluit milieubeheer, art. 1.1 Besluit lozen buiten inrichtingen, art. 1 Regeling grenswaarden voor PER in afvalwater, enz.
8. Vgl. ‘het maken van betonmortel’.
9. Het lozen van ‘afvalwater afkomstig van het uitwassen van beton’ in art. 4.150 lid 1 Bal is bijv. een lozingsactiviteit, het afvalwater moet worden geloosd op een oppervlaktewaterlichaam. In het geval er geen oppervlaktewaterlichaam in de buurt is, kan het ook worden geloosd op een vuilwaterriool (lid 2). Het lozen van dit afvalwater is dan een milieubelastende activiteit.
10. HvJ EG 29 september 1999, zaak C 231/97, M en R 1999/109; zie uitleg H.F.M.W. van Rijswijk, De kwaliteit van water, Deventer: Kluwer 2001, p. 106-126.

3 Enkele instrumenten van het stelsel

Paragraaf 4.1.2 Ow bevat enkele instrumenten die bij het stellen van algemene regels kunnen worden gebruikt, en die zijn uitgewerkt in het Bal. Het eerste instrument is een meldplicht (art. 4.4 Bal): het is verboden om een activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag. Dit is niet dezelfde melding als in het huidige recht; het verbod om de activiteit te verrichten ontbreekt in onder andere de Waterwet (Wtw) (art. 6.7).

Twee instrumenten bieden de mogelijkheid om door af te wijken van de regels in het Bal maatwerk te leveren in specifieke situaties: maatwerkvoorschriften (art. 4.5) en maatwerkregels (art. 4.6). Een maatwerkvoorschrift is een beschikking die gericht is tot een initiatiefnemer en die wordt gesteld als de activiteit al plaatsvindt of is gemeld. Een maatwerkregel is een regel die wordt opgenomen in bijvoorbeeld de waterschapsverordening en die gericht is op een locatie. Een maatwerkregel kan dus al worden gesteld voordat de activiteit op die locatie plaatsvindt en geldt ongeacht wie de activiteit zal verrichten. Een verschil met het huidige recht is de regeling van de bevoegdheid voor het stellen van dit soort regels en beschikkingen: het Bal gaat uit van een algemene bevoegdheid. Er is niet langer per artikel bepaald dat en in hoeverre het bevoegd gezag maatwerk kan bieden (nee, tenzij), het Bal regelt per hoofdstuk dat het kan (ja, tenzij).¹¹ Het algemeen creëren van een bevoegdheid betekent echter niet dat de bevoegdheid algemeen, vaker of ruimer moet worden ingezet (voor het inzetten van de bevoegdheid geldt dus: nee, tenzij). De algemene regels van het Bal zijn de hoofdregel, afwijkingen daarvan de uitzondering.

In het Bal is voor lozingsactiviteiten een specifieke zorgplicht opgenomen (art. 2.10, 6.5 en 7.5). De specifieke zorgplicht in art. 2.10 geldt voor milieubelastende activiteiten en de lozingsactiviteiten die daarbij worden verricht.¹² In paragraaf 2 schreven we dat een lozingsactiviteit gereguleerd is voor stoffen, water én warmte, of in het geheel niet. De specifieke zorgplicht ziet daarmee op zowel deze kwantiteits- als deze kwaliteitsaspecten. De specifieke zorgplicht treedt niet terug als er meer uitgewerkte regels worden gesteld in het Bal,¹³ maar fungeert als een basisnorm waaraan steeds moet worden

11. De uitzonderingen op de generieke bevoegdheid zijn te vinden in hoofdstuk 4, bij de specifieke artikelen waarop geen maatwerk is toegeestaan. Zie uitgebreid de NvT ontwerp-Bal, algemeen, p. 44-51.

12. De Ow bevat in art. 1.7 een algemene zorgplicht: eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan veroorzaken, moet die gevolgen voorkomen of zo veel mogelijk beperken.

13. Dit in tegenstelling tot de algemene zorgplicht uit de Ow. Andere verschillen zijn dat de specifieke zorgplichten verder zijn uitgewerkt ten opzichte van de algemene zorgplicht van de wet, o.a. door de aspecten te noemen waarop die zorgplicht in ieder geval betrekking heeft. Verder zal de specifieke zorgplicht, anders dan de algemene zorgplicht, ook strafrechtelijk handhaafbaar zijn. NvT ontwerp-Bal, p. 31 en 34.

voldaan.¹⁴ Anders dan in de vigerende regelgeving over deze activiteiten geldt de zorgplicht ook voor vergunningplichtige gevallen. Dit is deels consolidatie van de huidige praktijk: nu wordt in vergunningen vaak een zorgplicht opgenomen.

4 Regulering door het Rijk: subsidiariteit

In de Ow hebben het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel een centrale, sturende rol (art. 2.3 Ow). De uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet wordt primair overgelaten aan de gemeente en voor het waterbeheer aan de waterschappen.¹⁵ Alleen als daar bepaalde redenen voor zijn, kunnen provincies en het Rijk taken en bevoegdheden aan zich trekken. Het betreft drie redenen (art. 2.3 lid 2 en 3):

- een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de decentrale overheden kan worden behartigd;
- een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden; en
- de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Een deel van de afweging over subsidiariteit heeft plaatsgevonden bij het maken van de wet. Zo bepalen art. 4.3 en 5.1 lid 2 Ow dat bij AMvB algemene regels en vergunningplichten voor lozingsactiviteiten worden vastgesteld. Het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel zijn ook leidend voor de uitwerking van deze grondslagen (art. 4.3 lid 4 Ow). Bij de toepassing van deze beginselen zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 5 en de hoofdstukken 6 en 7 verschillende argumenten leidend geweest om tot regulering door het Rijk over te gaan.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal hebben betrekking op milieubelastende activiteiten en de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op rijkswateren en op regionale wateren. Er worden twee redenen aangevoerd om voor deze lozingsactiviteiten regels te stellen op rijksniveau. De eerste is het waarborgen van een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau.¹⁶ Doordat dezelfde regels in het hele land gelden, wordt voorkomen dat door milieuregelgeving scheve concurrentieverhoudingen tussen bedrijven kunnen ontstaan. Daarbij wordt ervoor gezorgd dat bedrijven die in het hele land werkzaam zijn enige uniformiteit in regels ervaren.¹⁷ De algemene rijksregels leggen voor de lozingsactiviteiten

14. NvT ontwerp-Bal, p. 32.

15. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43.

16. NvT ontwerp-Bal, algemeen, p. 23.

17. Met nadruk 'enige uniformiteit': naast het Bal gelden immers ook regels op grond van de waterschapsverordening, en in de waterschapsverordening kan via maatwerkregels worden afgeweken van de algemene regels van het Bal.

in de hoofdstukken 2 tot en met 5 het niveau van beste beschikbare technieken vast. Dit niveau is locatieafhankelijk, waardoor het doelmatig en doeltreffend is om deze regels op nationaal niveau vast te stellen. Dit laat overigens onverlet dat het lokaal, bijvoorbeeld vanwege de bestaande waterkwaliteit, nodig kan zijn om strengere regels te stellen (zie daarvoor par. 9 over de regulering door waterschappen).

De tweede reden voor het stellen van rijksregels is dat Europese richtlijnen om implementatie vragen. De richtlijn industriële emissies vereist bijvoorbeeld dat de emissies (waaronder lozingen) van installaties worden gereguleerd, de kaderrichtlijn water vereist dat lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die significante verontreiniging kunnen veroorzaken aan voorafgaande regulering worden onderworpen, en op grond van de richtlijn stedelijk afvalwater moet het effluent van zuiveringstechnische werken aan bepaalde concentraties voldoen. De focus op gelijk speelveld en implementatie van EU-recht heeft ertoe geleid dat ten opzichte van het huidige recht diverse bedrijfstakken zijn gedecentraliseerd: de regels voor een aantal milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten worden niet langer op rijksniveau gesteld, maar lokaal door gemeenten (in het omgevingsplan) en waterschappen (in de waterschapsverordening), en eventueel door provincies (in de omgevingsverordening). Voorbeelden hiervan zijn de horeca, sportvelden, detailhandel en kantoren.

De regels over lozingsactiviteiten in de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal gaan over activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk (waterkeringen en oppervlaktewaterlichamen), en over activiteiten in de Noordzee. Deze regels zijn vanwege een andere reden gesteld: de adequate uitvoering van een aan het Rijk toebedeelde taak, namelijk het beheer van de rijkswateren (art. 2.19 lid 2 Ow).¹⁸ De regels in de hoofdstukken 6 en 7 zorgen ervoor dat activiteiten van derden het uitvoeren van deze taak niet onnodig bemoeilijken. Implementatie van de kaderrichtlijn water is ook een reden voor regels aan lozingsactiviteiten op de rijkswateren; ook minder milieurelevante lozingen kunnen verontreiniging veroorzaken. Aan lozingen die verontreiniging kunnen veroorzaken, zoals het lozen van huishoudelijk afvalwater en lozingen bij het kweken van vis in rijkswateren, zijn daarom regels gesteld. Lozingen waarvan niet of nauwelijks verontreiniging is te verwachten, zoals regenwater en ander afvalwater dat afstroomt van verhardingen, zijn alleen met een specifieke zorgplicht geregeld. Het waarborgen van een gelijk speelveld speelt bij deze lozingsactiviteiten echter geen rol. Voor zover de lozingsactiviteiten, die in de hoofdstukken 6 en 7 worden geregeld, plaatsvinden op regionale wateren, worden de regels daarvoor gesteld door de waterschappen (zie par. 9).

5 Systematiek hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal

Hoofdstuk 2 is een algemeen hoofdstuk: uit het toepassingsbereik van art. 2.1 Bal volgt dat dit hoofdstuk, samen met de hoofdstukken 3, 4 en 5, geldt voor alle milieubelastende activiteiten die zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Alleen milieubelastende activiteiten die in hoofdstuk 3 als zodanig zijn benoemd, vallen onder deze hoofdstukken. De hoofdstukken 2 tot en met 5 gelden ook voor alle lozingsactiviteiten die worden verricht in samenhang met een milieubelastende activiteit die is genoemd in hoofdstuk 3. Is het maken van betonmortel benoemd als milieubelastende activiteit, dan is het lozen van afvalwater afkomstig van het maken van dat betonmortel in een oppervlaktewaterlichaam een lozingsactiviteit: de regels voor beide handelingen staan bij elkaar. Welke activiteiten precies als een lozingsactiviteit zijn aangewezen, komt overigens niet in elke paragraaf van hoofdstuk 3 tot uitdrukking; in art. 3.1 Bal is eenmalig beschreven dat telkens als in hoofdstuk 3 een milieubelastende activiteit is benoemd,¹⁹ de lozingsactiviteit die daarbij wordt verricht een lozingsactiviteit is die onder het bereik van de hoofdstukken 2 tot en met 5 valt.

Deze koppeling is zowel pragmatisch als juridisch. Een milieubelastende activiteit heeft meerdere routes waarlangs wordt geëmitteerd; de emissies naar het water, in het bijzonder naar een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, zijn daar één van (naast bijvoorbeeld emissies naar de lucht). In het Bal staat in hoofdstuk 3 de herkenbare praktische handeling centraal,²⁰ de juridische kwalificaties zoals die volgen uit de wet komen daarmee op de tweede plaats.²¹

Hoofdstuk 3 is opgedeeld in zogenoemde bedrijfstakken. Een bedrijf kan hier zien dat het een milieubelastende activiteit is, welke vergunningplichten er gelden, welke algemene regels uit hoofdstuk 4 er gelden (ook wel de richtingaanwijzer genoemd) en welke gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt. De milieubelastende activiteit wordt omschreven in het eerste artikel van elke paragraaf van hoofdstuk 3. Een voorbeeld is de metaalindustrie: de in art. 3.210 lid 1 Bal genoemde activiteiten zijn allemaal milieubelastende activiteiten waarover het Bal regels stelt. In het tweede lid van dat artikel is te lezen dat onder deze milieubelastende activiteiten ook wordt verstaan de andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die rechtstreeks samenhangen met een van de activiteiten omschreven in het eerste lid, daarmee in technisch verband staan, en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging, óf de activiteit omschreven in het eerste lid functioneel ondersteunen. Door deze afbakening valt een bedrijf veelal in zijn

18. NvT ontwerp-Bal, algemeen, p. 22 en par. 2.3.1 en 4.1.

19. Zie bijv. art. 3.4, 3.8 en 3.11, maar ook art. 3.63, 3.67 en 3.71.

20. NvT ontwerp-Bal, algemeen, bijv. par. 2.3.4.

21. Zie art. 4.22 en 4.23 Ow en de begripsomschrijvingen van de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit.

geheel onder het toepassingsbereik van het Bal.²² Zoals hierboven beschreven volgt uit art. 3.1 dat de hiermee samenhangende lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk lozingsactiviteiten zijn waarop ook de hoofdstukken 2 tot en met 5 van toepassing zijn. Deze ‘aanwijzing’ volgt dus de aanwijzing van de milieubelastende activiteit. In het voorbeeld van de metaalindustrie zijn daarmee ook alle lozingen – voor zover op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk – van het afvalwater afkomstig van een van de omschreven activiteiten van de metaalindustrie lozingsactiviteiten waarvoor het Bal geldt.²³

De regels over het lozen van afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk (de lozingsactiviteit), inclusief de eventuele vergunningplichtige gevallen, zijn samengevoegd met de regels over afvalwater dat wordt geloosd in de bodem of het vuilwaterriool, en met de regels over alle andere emissies van die activiteit (de milieubelastende activiteit). Dit is het meest duidelijk zichtbaar in hoofdstuk 4; in één paragraaf in dat hoofdstuk zijn de regels die belangrijk zijn vanuit het perspectief van zowel de milieubelastende activiteit als de lozingsactiviteit opgenomen.

Dan hoofdstuk 2, het overkoepelende hoofdstuk, en hoofdstuk 4, het hoofdstuk met de meeste algemene regels. In hoofdstuk 2 is de hiervoor aangehaalde specifieke zorgplicht opgenomen, het bevoegd gezag voor de algemene regels wordt er geduid, er zijn bevoegdheden voor maatwerk toegedeeld en enkele algemene, voor alle activiteiten geldende regels over meldingen en het verstrekken van gegevens en bescheiden zijn opgenomen.

Hoofdstuk 4 bevat samen met hoofdstuk 5²⁴ alle algemene rijksregels, geclusterd in paragrafen. Telkens waar relevant bevatten die paragrafen regels over het lozen van water. Algemene regels zijn niet in hoofdstuk 3 opgenomen, uit de zogenoemde ‘richtingaanwijzer’ volgt alleen welke algemene regels uit de hoofdstukken 4 en 5 voor het bedrijf relevant zijn.²⁵ Digitaal voorgesteld: de initiatiefnemer die in art. 3.80 over de metaalindustrie leest dat op het verrichten van de activiteit paragraaf 4.16 over het lassen van metalen van toepassing is, kan doorklikken naar die paragraaf en de niet-genoemde paragrafen overslaan. Sterker nog, zij of hij kan niet in hoofdstuk 4 beginnen met lezen om erachter te komen welke regels relevant zijn; paragrafen in hoofdstuk 4 zijn alleen van toepassing op een activiteit voor zover ze zijn ‘aangezet’ in hoofdstuk 3. Niet alleen is per bedrijfstak maar een deel van de regels van toepassing, ook is hoofdstuk 4 zo geordend dat een paragraaf

voor meerdere bedrijfstakken kan gelden: uit meerdere richtingaanwijzers uit hoofdstuk 3 kan volgen dat een bepaalde paragraaf uit hoofdstuk 4 van toepassing is. ‘Doorklikken’ naar een paragraaf in hoofdstuk 4 kan dus vanaf meerdere artikelen in hoofdstuk 3. Zo is paragraaf 4.16 bijvoorbeeld ook ‘aangezet’ in art. 3.233: de algemene regels over het lassen van metalen gelden niet alleen voor de metaalindustrie, maar ook voor garages.

6 Verhouding hoofdstukken 2 tot en met 5 en hoofdstukken 6 en 7

De hoofdstukken 6 en 7 van het Bal bevatten regels over lozingsactiviteiten op de rijkswateren. De minister van Infrastructuur en Milieu (in de praktijk: Rijkswaterstaat) is voor deze activiteiten het bevoegd gezag. Net als bij milieubelastende activiteiten en de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten geldt steeds een specifieke zorgplicht.²⁶ Verder bevatten de eerste afdelingen van beide hoofdstukken de bevoegdheid voor de minister tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Maatwerkregels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening zijn hier niet aan de orde; gelet op de reden voor regulering (de adequate vervulling van de beheertaak voor rijkswateren) is aanvulling of afwijking van de regels door andere overheidslichamen dan de minister niet logisch. In de afdelingen 6.2 en 7.2 zijn verschillende lozingsactiviteiten geregeld die zowel in samenhang met als los van milieubelastende activiteiten kunnen voorkomen. Een voorbeeld is het lozen bij reiniging van gebouwen: die lozingsactiviteit hangt samen met een milieubelastende activiteit als in het gebouw een bedrijf is gevestigd dat onder hoofdstuk 3 valt, maar het kan ook het reinigen van een gebouw betreffen waarin geen milieubelastende activiteiten plaatsvinden. De regels voor lozingsactiviteiten in de hoofdstukken 6 en 7 gelden in beide gevallen.²⁷ Bedrijven die een milieubelastende activiteit in de buurt van de rijkswateren verrichten, zullen dus ook hoofdstuk 6 moeten raadplegen, of in het geval het de Noordzee betreft hoofdstuk 7.

7 Omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten

De grondslag voor het aanwijzen van vergunningplichtige lozingsactiviteiten staat in art. 5.1 lid 2 van de wet. Een vergunningplicht geldt alleen voor gevallen die bij AMvB zijn aangewezen. Dit is een breuk met de huidige systematiek van art. 6.2 Wtw, waarin lozingen vergunningplichtig zijn tenzij bij AMvB vrijstelling van die

22. NvT ontwerp-Bal, algemeen, p. 96-97.

23. Daarmee is ook het afvalwater afkomstig van bijv. een functioneel ondersteunende activiteit (zie noot 31) een lozingsactiviteit. Bij de bedrijfstakoverstijgende activiteiten van afdeling 3.2 is overigens een andere keuze gemaakt; uitleg daarvan is wegens de beperkte ruimte van dit artikel achterwege gelaten.

24. Hoofdstuk 5 bevat de zogenoemde ‘modules’, paragrafen met algemene regels over rapportageverplichtingen of onderzoeken, die niet direct als ‘activiteit’ te omschrijven zijn. Modules worden ook via de richtingaanwijzer van toepassing verklaard op een bedrijfstak.

25. De richtingaanwijzer is te herkennen aan het kopje ‘algemene regels’.

26. Voor lozingsactiviteiten is deze specifieke zorgplicht identiek aan die in art. 2.10 Bal.

27. NvT ontwerp-Bal, algemeen, p. 99.

vergunningplicht is verleend. Deze wijze van regelen sluit beter aan bij de praktijksituatie. Verreweg de meeste lozings zijn nu uitgezonderd van de vergunningplicht en onder algemene regels gebracht. De ‘tenzij’ in art. 6.2 Wtw is de facto de hoofdregel, en vergunningplichten zijn uitzondering.

Bij de aanwijzing van vergunningplichtige lozingsactiviteiten in het Bal is aangesloten bij de aanwijzing van de vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Alle lozings afkomstig van een vergunningplichtige milieubelastende activiteit zijn vergunningplichtige lozingsactiviteiten. Ook de keuze over de omvang van de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit is gevolgd: als de vergunning voor de milieubelastende activiteit de technisch en milieuhygiënisch samenhangende milieubelastende activiteiten omvat, is dat bij de vergunning voor lozingsactiviteiten eveneens het geval, en als de vergunning voor de milieubelastende activiteit daarnaast ook de functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten omvat, dan geldt de vergunningplicht voor de lozingsactiviteit eveneens voor de lozings die afkomstig zijn van die functioneel ondersteunende activiteiten.²⁸

Dit is wezenlijk anders dan in het huidige recht. De uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 6.2 Wtw zijn in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen geformuleerd als lozing van een bepaald type afvalwater of lozing vanuit een bepaald proces. Dit leidt ertoe dat de lozer volgens het huidige recht voor elke afvalwaterstroom afzonderlijk moet nagaan of deze vergunningplichtig is, dan wel is vrijgesteld van de vergunningplicht. In vergelijking met het huidige recht zullen bedrijven onder de *Ov* vaker beschikken over een integrale vergunning die over alle lozings afkomstig van de milieubelastende activiteit gaat. Dit laat overigens onverlet dat voor die afvalwaterstromen ook algemene rijksregels kunnen gelden.²⁹ Naast de vergunningplichten in hoofdstuk 3 zijn in art. 6.43 en 7.57 Bal enkele vergunningplichtige lozingsactiviteiten op de rijkswateren aangewezen. Zoals vermeld in paragraaf 6 bevatten de hoofdstukken 6 en 7 regels over lozingsactiviteiten die ook gelden als *die* lozingsactiviteiten plaatsvinden bij milieubelastende activiteiten. Een voorbeeld van een vergunningplichtige lozingsactiviteit op de rijkswateren die los kan voorkomen, maar ook samen met een milieubelastende activiteit kan bestaan, is het lozen van meer dan 5000 kubieke meter water (art. 6.43 lid 1 onder b en 7.57 lid 1 onder b Bal). Deze vergunningplicht vloeit voort uit het integreren van kwaliteit en kwantiteit in het begrip lozingsactivi-

teit; in het huidige recht is dit een vergunningplicht voor het brengen van water in de rijkswateren (art. 6.16 Waterregeling).

Tot slot bevatten de artikelen waarin vergunningplichten worden aangewezen de zogenoemde ‘vangnetvergunningplicht’ (art. 6.43 lid 1 onder c en 7.57 lid 1 onder c Bal). Dit is een vergunningplicht voor een lozingsactiviteit via een uitstroomvoorziening die niet elders in het Bal is geregeld. Deze vergunningplicht is bedoeld voor onvoorziene lozings die in potentie schadelijk kunnen zijn voor de chemische en ecologische waterkwaliteit. De vangnetvergunningplicht geldt niet voor lozingsactiviteiten die samenhangen met de milieubelastende activiteiten van de hoofdstukken 2 tot en met 5. In die hoofdstukken is immers al een afgewogen keuze gemaakt over de regulering van de lozings die bij die bedrijfstakken kunnen voorkomen. Ook enkele te verwachten lozings waar nu nog regels voor gelden in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen – denk aan de lozing van regenwater en grondwater, lozings uit gemeentelijke rioolstelsels en lozings bij het spuien van drinkwaterleidingen – zijn uitgezonderd van de vangnetvergunningplicht. Voor deze laatste lozings volstaat regulering met de specifieke zorgplicht.

In het Omgevingsbesluit (Ob) zijn overigens over de omgevingsvergunning enkele algemene aspecten geregeld.³⁰

8 Voorgescreven lozingsroute en daarvan afwijken

In paragraaf 5 is beschreven dat in hoofdstuk 4 van het Bal, telkens waar relevant, artikelen over afvalwater zijn opgenomen. Als het afvalwater dat afkomstig is van een bepaalde activiteit mag worden geloosd, is het startpunt van die bepalingen de voorgescreven lozingsroute.³¹ Uit het eerste lid van die artikelen is veel informatie te halen: dat mag worden geloosd, welk afvalwater mag worden geloosd, via welke route moet worden geloosd

28. Zie bijv. art. 3.91 Bal: in lid 3 is een vergunningplicht opgenomen voor de activiteit inclusief functioneel ondersteunende activiteiten, in lid 6 een vergunningplicht voor de activiteit inclusief technisch en milieuhygiënisch samenhangende activiteiten.

29. Een uitzondering op deze systematiek is de vergunningplicht voor het lozen van koelwater. Bij een aantal bedrijfstakken (zoals datacentra en opslagbedrijven) is het lozen van koelwater met een warmtevracht van meer dan 50 MW als vergunningplichtige lozingsactiviteit aangewezen. Vaak is dit koelwater de enige te verwachten lozingsactiviteit vanuit de betreffende bedrijfstak. De vergunningplicht is dan ook tot het lozen van koelwater beperkt.

30. Dat betreft de aanwijzing van het bevoegd gezag (par. 3.1.1 Ob) en de gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is (par. 8.6.2 Ob). Bij de aanwijzing van het bevoegd gezag voor meervoudige activiteiten (een vergunning voor bijv. een lozingsactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit) geldt een omgekeerde regeling ten opzichte van het huidige recht: niet het hoogste betrokken bestuursorgaan, maar het waterschap is in principe bevoegd gezag. Ten opzichte van het huidige recht wordt in minder gevallen de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorgescreven. Dit om bij te dragen aan versnelling van de besluitvorming, een van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Afd. 3.4 Awb is alleen van toepassing bij omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten afkomstig van IPPC-installaties en enkele specifiek aangewezen vergunningplichten, zie art. 8.20 lid 1 onder e en f Ob.

31. Meestal, omdat op enkele plekken, bijv. in art. 4.131 en 4.149 Bal, bepalingen over hergebruik zijn opgenomen, of wordt geregeld dat bepaald afvalwater in het geheel niet mag worden geloosd, bijv. art. 4.245 Bal. Een beschrijving van de beleidskeuzes die achter de keuze voor het voorschrijven van een bepaalde lozingsroute zitten, valt buiten het bereik van dit artikel.

en of dat een milieubelastende activiteit is of een lozingsactiviteit.

In een door het Rijk voorgeschreven lozingsroute is telkens te lezen dat het om 'te lozen' afvalwater gaat; afvalwater hoeft niet te worden geloosd, afvoeren of eindeeloos hergebruiken kan immers ook. Daarnaast komt tot uitdrukking om welk afvalwater het gaat: zo kan het gaan om al het afvalwater afkomstig van de activiteit, of enkel om het afvalwater van een specifiek proces. Voor verschillende afvalwaterstromen van een activiteit kunnen dus verschillende lozingsroutes gelden.³²

De voorgeschreven lozingsroute kan bestaan uit lozen op het vuilwaterriool en/of een zuiveringstechnisch werk,³³ de bodem of een oppervlaktewaterlichaam. Het is een gebod: als er wordt geloosd, dan wordt via de genoemde route geloosd en daarmee niet via een andere. Waar in het huidige recht verboden worden afgewisseld met geboden, is in de stelselherziening consequent gekozen voor geboden. Dit gebod neemt niet weg dat een andere lozingsroute wel kan worden toegestaan met een maatwerkvoorschrift. Dat maatwerkvoorschriften op de lozingsroute mogelijk zijn, volgt uit art. 2.11 Bal (zie par. 3).

Lozen van afvalwater via twee van deze routes, het vuilwaterriool of de bodem, is een milieubelastende activiteit. Lozen op een oppervlaktewaterlichaam of rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk is een lozingsactiviteit. Hierdoor kan het lozen van afvalwater worden geclassificeerd als een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit, naargelang welke route is voorgeschreven. Afhankelijk van welke route er is voorgeschreven, is daarmee ook duidelijk wie het bevoegd gezag is voor de algemene regels.

Vanwege de twee verschijningsvormen die een lozing kan hebben en daarmee de twee bevoegde gezagen die verantwoordelijk kunnen zijn, is het inzetten van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over de lozingsroute een subtiële kwestie. Dat zit zo: wie bevoegd is om door middel van een maatwerkvoorschrift het lozen van afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam toe te staan, is daartoe bevoegd omdat diegene als bevoegd gezag is aangewezen voor een lozingsactiviteit. Deze waterbeheerder is daarmee nog niet bevoegd iets te zeggen over het lozen op het vuilwaterriool, dat is immers een milieubelastende activiteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.³⁴ Omgekeerd geldt hetzelfde.

Vanwege deze bevoegdheidsverdeling zou degene die een activiteit verricht, om te mogen afwijken van de voorgeschreven lozingsroute (het 'gebod'), twee maatwerkvoorschriften nodig hebben. Een om het indirecte verbod om te lozen op een andere dan de voorgeschreven lozingsroute op te heffen, en een om van het gebod om te lozen op die voorgeschreven lozingsroute af te wijken. Stel dat voor een activiteit het vuilwaterriool als

lozingsroute is voorgeschreven,³⁵ dan heeft degene die die activiteit verricht toestemming van de waterbeheerder nodig om (ook) te mogen lozen op het oppervlaktewaterlichaam. In het Bal is dan echter nog steeds te lezen dat 'wordt geloosd op het vuilwaterriool', het maatwerkvoorschrift van de waterbeheerder kan daar niets aan veranderen. Om toestemming te krijgen om niet meer te hoeven lozen op het vuilwaterriool zou dus een tweede maatwerkvoorschrift nodig zijn, dit keer van het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit. Dit leek de AMvB-regelgever niet noodzakelijk.³⁶ Het tweede lid van een lozingsroute-artikel regelt daarom dat het tweede maatwerkvoorschrift niet meer nodig is, als het eerste maatwerkvoorschrift is gesteld. Als er, om binnen het voorbeeld te blijven, door de waterbeheerder toestemming is verleend om te mogen lozen op een oppervlaktewaterlichaam, wordt het gebod om te lozen op het vuilwaterriool van rechtswege een kan-bepaling.

9 Regulering door waterschappen

De waterschappen kunnen in de waterschapsverordening regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 Ow). Deze ruimte bestaat voor die lozingsactiviteiten die op rijksniveau, na afweging van het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, niet zijn gereguleerd. Waar wel algemene rijksregels zijn gesteld, bestaat, zoals vermeld in paragraaf 3, de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels. Met die bevoegdheid krijgen de waterschappen ten opzichte van het huidige recht meer mogelijkheden om de algemene rijksregels voor lozingen aan te vullen of afwijkende regels te stellen. Dit kan uitkomst bieden in gebieden waar bijvoorbeeld de doelstellingen van de kaderrichtlijn water niet worden gehaald. Het waterschap kan, met het oog op het voorkomen van significante verontreiniging, voor zo'n gebied strengere eisen stellen aan lozingen dan het Bal bevat. Als vangnet voor volledige implementatie van art. 10 en 11 van de kaderrichtlijn water is in het Bkl bepaald dat het waterschap bij het stellen van regels over lozingsactiviteiten die artikelen in acht moet nemen (art. 6.1 Bkl).³⁷

Tegelijk is er sprake van enige centralisatie, door het integreren van kwaliteit en kwantiteit in het begrip lozingsactiviteit. Anders dan onder het huidige recht, heeft het Rijk met het stellen van algemene rijksregels en het invoeren van vergunningplichten voor lozingsactiviteiten op regionale wateren die samenhangen met milieubelastende activiteiten ook de kwantiteitseffecten gereguleerd. De regulering van de waterkwantiteit van lozingsactiviteiten bij de door het Rijk geregelde bedrijfstakken leidt ertoe dat dit aan de autonomie van

32. Zie bijv. art. 4.319 Bal.

33. Zie art. 3.2 Bal.

34. Of soms gedeputeerde staten of de minister.

35. Bijv. in art. 4.118b Bal.

36. NvT ontwerp-Bal, artikelsgewijs, p. 124-125.

37. NvT ontwerp-Bkl, artikelsgewijs, p. 128.

de waterschappen wordt onttrokken; via de bevoegdheden voor maatwerk komt daarvoor de nodige beleidsvrijheid in medebewind terug.

Er zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal geen specifieke eisen gesteld aan maximale hoeveelheden water die mogen worden geloosd. Dit aspect valt onder de specifieke zorgplicht. Met maatwerkregels kan het waterschap gebiedsgericht de nodige regels stellen om het waterkwantiteitsbelang te behartigen. Het is een gebonden bevoegdheid. Waterschappen kunnen via maatwerkregels aanvullende meldplichten introduceren, als dat nodig is voor de vervulling van hun taken (art. 2.12a Bal). Meldplichten die in het Bal zijn opgenomen, kunnen via maatwerkregels echter niet worden uitgezet. In art. 2.12b Bal is een soortgelijke regeling opgenomen voor het instellen van aanvullende vergunningplichtige gevallen kan niet. Lozingsactiviteiten kunnen in de waterschapsverordening dus melding- of vergunningplichtig worden gemaakt, om zo een voorafgaande beoordeling van de kwantiteitseffecten te kunnen uitvoeren. Per saldo is met deze aanvulling van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels een vergelijkbare mogelijkheid voor regulering van de kwantiteit van lozingsactiviteiten bereikt als in het huidige recht, maar wordt het onderscheid van het huidige recht tussen lozen (kwaliteit) en water brengen (kwantiteit) voorkomen.³⁸

minder te lezen en heen en weer te bladeren, daarnaast zijn de relevante algemene regels voor alle emissies van een activiteit, dus ook de lozing, telkens bij elkaar gezet in hoofdstuk 4 van het Bal en volgens dezelfde systematiek (voorgescreven lozingsroute in de vorm van een gebod) vormgegeven. Deze uniformiteit vergroot hopelijk de herkenbaarheid en kenbaarheid van de algemene regels.

Ongetwijfeld vergt het enige tijd om de werking van de Ow en de uitvoeringsregelgeving volledig te doorgronden. Wij hopen dat deze introductie eventuele koudwatervrees heeft kunnen wegnemen en dat de praktijk straks met vertrouwen in het Bal duikt.

10 Belangrijkste veranderingen

In dit artikel hebben wij geprobeerd een schets te geven van de regulering van lozingsactiviteiten in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Enkele elementen blijven bij het oude; er zijn straks nog steeds algemene regels en vergunningen voor lozingsactiviteiten, met de waterbeheerder als bevoegd gezag. Het zou echter geen stelselwijziging zijn als alles hetzelfde zou blijven. De grootste wijziging ten opzichte van het huidige recht is de decentralisatie van de lozingsactiviteiten die niet samenhangen met de in het Bal geregelde milieubelastende activiteiten. Waterschappen zullen straks zelf regels moeten stellen over de kwaliteitsaspecten van deze lozingsactiviteiten. De integratie van waterkwantiteit in het begrip lozingsactiviteit zorgt ervoor dat de regulering van de kwantiteitsaspecten deels verschuift van autonomie naar medebewind. Dat medebewind biedt veel ruimte voor eigen invulling, omdat maatwerkregels waarmee de algemene rijksregels worden aangevuld of waarmee daarvan wordt afgeweken, in principe altijd mogelijk zijn. Een derde wijziging ten opzichte van het huidige recht is de aanwijzing van vergunningplichtige lozingsactiviteiten. Niet langer zijn specifieke afvalwaterstromen vergunningplichtig, maar alle lozingsactiviteiten die samenhangen met een milieubelastende activiteit. Door de 'richtingaanwijzer' hoeft een initiatiefnemer veel

38. NvT ontwerp-Bal, artikelsgewijs, p. 20.